

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS
TRIBUTOS DEL ESTADO 2020**
Consecuencias de la nueva crisis económica

Javier González Arranz - Juan Antonio Moreno Sanz
Organismo Autónomo de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Málaga

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: ALGUNOS ASPECTOS TEÓRICOS.
2. IMPORTANCIA DE ESTE RECURSO PARA LOS MUNICIPIOS.
3. COMPORTAMIENTO DE LA PIE EN LA ANTERIOR CRISIS.
4. LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO DEL AÑO 2020.
 - 4.1. Entregas a cuenta en 2020.
 - 4.2. Liquidación definitiva de la PIE 2020 (varias hipótesis).
5. EFECTOS DE UNA LIQUIDACIÓN NEGATIVA IMPORTANTE Y CONCLUSIONES SOBRE ESTE MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL.

1. INTRODUCCIÓN: ALGUNOS ASPECTOS TEÓRICOS

La **Participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado** (conocida también como Participación en los Ingresos del Estado o PIE) es un recurso financiero de origen constitucional con naturaleza de transferencia corriente y de carácter incondicionado. El artículo 142 de la Constitución, después de establecer el principio de suficiencia para las Haciendas Locales, dispone que éstas *“se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”*.

El modelo de participación en los tributos del Estado fue objeto de una profunda reforma normativa a través de la ley 51/2002, si bien no entraría en vigor hasta el ejercicio 2004. Su regulación se encuentra en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por el RDL 2/2004, en los artículos 111 al 126 inclusive. Se buscaba así la implantación de un sistema de financiación compartida con el Estado y las Comunidades Autónomas que pretendía poner fin a la situación de insuficiencia financiera de las Corporaciones Locales para afrontar la financiación de la creciente demanda de servicios públicos.

Nuestro sistema actual de PIE presenta diferentes modelos según el tamaño o la naturaleza de la Corporación Local de que se trate y se organiza en torno a varias modalidades. La primera de éstas que podríamos denominar **“modelo de cesión”** tiene dos componentes, uno de cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales y otro de financiación complementaria. La segunda, que podría denominarse **“modelo de variables”**, se define con arreglo a unas variables predeterminadas de reparto y, por último, la tercera modalidad, dirigida a unos determinados municipios *“turísticos”*.

El **Ayuntamiento de Málaga** participa de esta fuente de financiación dentro del *“modelo de cesión”*. El ámbito de aplicación de este modelo son los municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma, o bien, que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes, y las diputaciones, cabildos, islas y entes asimilados.

De este modo, la Participación en los Ingresos del Estado para el caso de Málaga viene definida por dos vías de financiación:

- La participación en el denominado Fondo Complementario de Financiación (supone alrededor del 90 por ciento de la totalidad de la PIE).
- La cesión de la recaudación del Impuesto sobre el valor Añadido (IVA), del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y de los Impuestos Especiales.

La participación en el **Fondo Complementario de Financiación (FCF)** se determina, para cada ejercicio y para cada municipio, aplicando un índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) a la participación que le corresponde, por este concepto, en el año base del modelo, es decir el primer año de su aplicación (año 2004). Además se incorporan al FCF la compensación derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de 2003 correspondiente a los municipios incluidos en este modelo de financiación, así como la compensación adicional por dicho impuesto aprobada en 2005. Los ingresos tributarios del Estado (ITE) que se definen en el artículo 121 TRLRHL están constituidos por la recaudación estatal de los tributos detallados en el mencionado artículo (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales sobre la

Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco) excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas.

Por otra parte, en cuanto a la **cesión de impuestos**, los porcentajes cedidos vigentes y el alcance de la cesión son los siguientes según la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, última ley de presupuestos aprobada hasta la fecha:

- a) Se cede el 2,1336% de la cuota líquida del IRPF en base al rendimiento de este impuesto producido en el término municipal correspondiente.
- b) Se cede el 2,3266% de la recaudación líquida por el IVA imputable a cada municipio.
- c) Se cede el 2,9220% de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco.

La materialización de estos recursos por las Entidades Locales (EELL) se realiza a través de unas **entregas a cuenta** cada año con valores provisionales basados en estimaciones de recaudación de los tributos mencionados y una posterior **liquidación definitiva**, por diferencia entre su valor definitivo (una vez conocida la recaudación real por parte del Estado) y las entregas a cuenta percibidas. De esta forma, anualmente los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en función de sus previsiones de recaudación de impuestos establecen unas partidas destinadas a las EELL por este concepto de participación en los tributos del Estado. Según estas previsiones se realizan unas entregas a cuenta mensuales (anticipos) que suponen el 95% de la liquidación final prevista. La financiación definitiva dependerá, por tanto, de la recaudación real de los ingresos tributarios del Estado que se produzca. Esta liquidación definitiva no se hará efectiva hasta pasado dos años de las entregas a cuenta (la liquidación definitiva de la PIE 2020, por ejemplo, se hará a mediados de 2022) y dicha liquidación será positiva (a cobrar por las EELL) o negativa (a devolver por las EELL) en función de lo previsto y lo realmente recaudado por el Estado.

2. IMPORTANCIA DE ESTE RECURSO PARA LOS MUNICIPIOS.

Con los datos de la última liquidación de los presupuestos municipales disponible en la web del Ministerio de Hacienda (Secretaría General de Financiación Autonómica y Local) podemos apreciar el peso porcentual de cada capítulo del presupuesto sobre el total de ingresos así como el detalle concreto de las transferencias corrientes.

LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS 2018			
TOTAL AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES		Millones de euros	% sobre el total de ingresos
INGRESOS TRIBUTARIOS	Impuestos directos	21.561	39,6%
	Impuestos indirectos	1.874	3,4%
	Tasas, precios públicos y otros ingresos	8.645	15,9%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	De la Administración del Estado	10.907	20,0%
	De Comunidades Autónomas	3.840	7,1%
	De Diputaciones, Consejos o Cabildos	2.260	4,1%
	Resto de transferencias	240	0,4%
INGRESOS PATRIMONIALES	Ingresos patrimoniales	862	1,6%
OPERACIONES DE CAPITAL	Enajenación de inversiones reales	444	0,8%
	Transferencias de capital	2.033	3,7%
OPERACIONES FINANCIERAS	Activos financieros	82	0,1%
	Pasivos financieros	1.716	3,1%
TOTAL INGRESOS		54.465	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (Presupuestos municipales consolidados del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos, no incluyen las Empresas Municipales)

La importancia o peso de estas transferencias del Estado llega hasta el 20% sobre el total de los ingresos considerando el total de los ayuntamientos españoles. Si le añadimos la cesión de rendimientos de impuestos estatales (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) que reciben los municipios incluidos en el modelo cesión de la PIE (importes que tienen su reflejo contable en los capítulos 1 y 2 del presupuesto), el porcentaje sobre el total de ingresos alcanzaría el 22%.

En el Ayuntamiento de Málaga, con datos de la misma liquidación presupuestaria 2018 (que recoge las entregas a cuenta de ese ejercicio y la liquidación de PIE correspondiente a 2016), la Participación en los Ingresos del Estado (tanto la parte del FCF como la cesión de impuestos estatales) alcanza el 36% del total de ingresos. Este porcentaje está en sintonía con el grupo de las seis ciudades españolas de mayor población:

	Millones de euros		
	TOTAL INGRESOS	PIE (FCF + Cesión impuestos)	% PIE sobre el total de ingresos
Madrid	5.131	1.636	32%
Barcelona	2.791	1.122	40%
Valencia	1.085	324	30%
Sevilla	819	296	36%
Zaragoza	778	271	35%
Málaga	663	241	36%
MEDIA	11.267	3.890	35%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (Presupuestos municipales consolidados del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos, no incluyen las Empresas Municipales)

Por otro lado, es ilustrativo conocer las cantidades per cápita (referidas a 2017) que se reciben en estas grandes ciudades por PIE y que vienen recogidas por el Observatorio Tributario Andaluz (www.ota.malaga.eu):

	PIE por habitante (euros)
Madrid	478,55
Barcelona	647,83
Valencia	416,92
Sevilla	423,61
Zaragoza	380,83
Málaga	395,20

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Tributario Andaluz (OTA) y del Ministerio de Hacienda (Memoria de la liquidación definitiva PIE 2017, última liquidación aprobada hasta la fecha).

Como puede observarse, existen diferencias significativas entre lo que recibe cada municipio produciéndose a veces brechas importantes. Son diferencias que se arrastran desde la consolidación del modelo, en el año 2004, y van haciéndose mayores con el paso de los años. No es objeto del presente estudio analizar estas diferencias o desigualdades pero esta cuestión se abordará en un próximo informe sobre la materia que realizaremos.

En definitiva, y para concluir este epígrafe, podemos afirmar que la importancia cuantitativa de la PIE la posiciona como la segunda fuente de financiación de las EELL para la consecución de su suficiencia financiera, complementando y dando cobertura a las diferencias que puedan existir entre sus necesidades de gasto y los recursos que puedan obtener de forma autónoma en el ámbito tributario desde el ejercicio del principio de corresponsabilidad fiscal. En un contexto de descentralización fiscal, las transferencias incondicionales suponen un factor decisivo a la hora de garantizar dicha suficiencia.

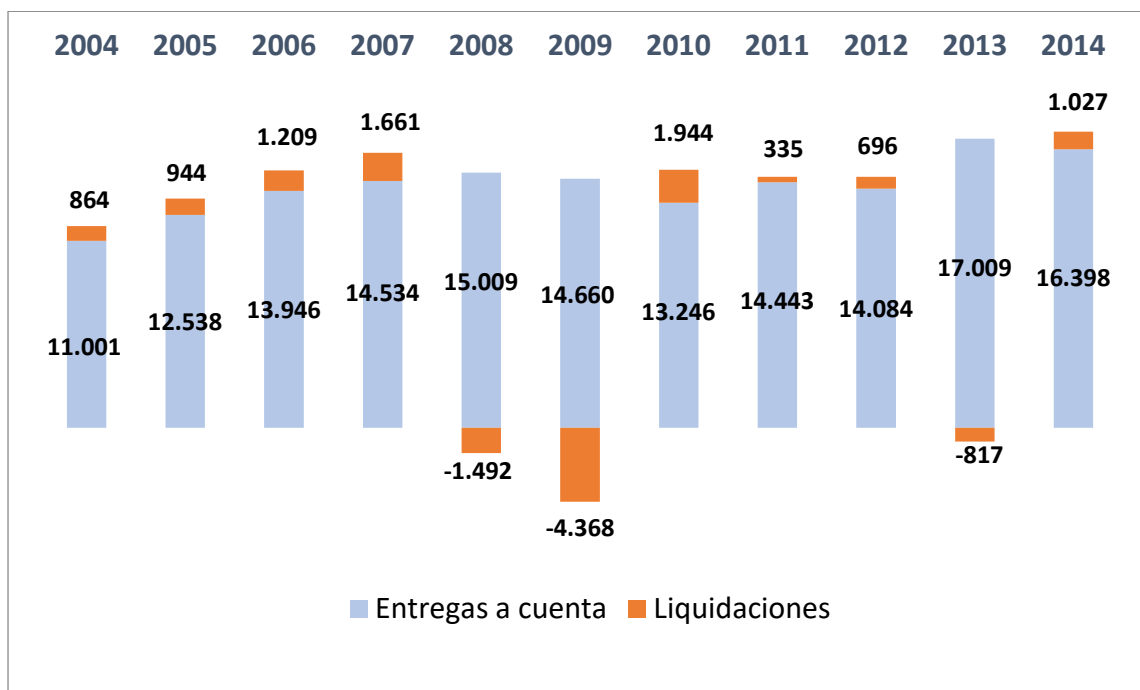
3. COMPORTAMIENTO DE LA PIE EN LA ANTERIOR CRISIS.

Durante una crisis económica los ingresos del Estado suelen ser muy castigados al debilitarse las bases sobre las que se sustentan: empleo, salarios, consumo, inversión y beneficio empresarial. Esto trae consigo un importante descenso en la recaudación tributaria, en los ingresos por cotizaciones y en otros recursos.

Como ya se ha comentado en la introducción, las cantidades que reciben los municipios por la PIE evolucionan cada año según un indicador denominado ITE (Ingresos Tributarios del Estado). De este modo, el Gobierno Central entrega unas cantidades a cuenta o anticipos a cada Entidad Local según la previsión que hacen en los Presupuestos Generales del Estado del citado ITE. Cuando finalmente se cierra el ejercicio y se conoce cómo ha evolucionado verdaderamente la recaudación del Estado y por tanto se sabe el valor real del ITE, se producen las liquidaciones definitivas. Estas liquidaciones, que se dan a conocer a los dos años de recibir las entregas a cuenta, pueden dar lugar a saldos positivos (el municipio recibirá algún importe más) o saldos negativos (el municipio tendrá que devolver ciertas cantidades al Estado) según se hayan cumplido o no las citadas previsiones de recaudación estatal.

Desde el año inicial del modelo de financiación (2004) han sido ya varias las liquidaciones definitivas negativas (es decir, con importes a reintegrar por las EELL) que se han producido: 2008, 2009, 2013 y 2017. Estas liquidaciones de signo negativo han causado graves perjuicios en la situación financiera de los municipios por los elevados importes de las devoluciones que han tenido y todavía tienen que realizar (especialmente las de los años 2008 y 2009).

El siguiente gráfico nos muestra la evolución de la PIE desde el inicio del nuevo modelo y se contempla el periodo de la anterior crisis económica 2008-2014. Estos importes se refieren al total de EELL y vienen expresados en millones de euros.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

Podemos observar que tras un intervalo de incremento, asociado a la fase expansiva del ciclo económico, en 2008 comienza un descenso que ha llegado a situar los importes incluso por debajo de las transferencias percibidas en el primer año de aplicación del nuevo modelo (2004). Hasta los años 2013 y 2014 no se volvieron a superar los importes de 2007.

Fue a la hora de cuantificar las liquidaciones del año 2008 (comunicada a las EELL en 2010) y del año 2009 (comunicada en 2011) cuando se mostró con mayor virulencia el impacto de la crisis económica en este sistema de financiación. Se trató de importantes liquidaciones negativas que todavía hoy siguen devolviendo las EELL: unos 1.500 millones de 2008 y 4.300 millones de 2019.

Singularizando la información anterior, para un Ayuntamiento importante como el de Málaga las liquidaciones negativas de la PIE 2008 y 2009 supusieron la devolución de 20,8 millones de euros y 66,2 millones de euros, respectivamente.

Lo que provocó las liquidaciones negativas de esos años fueron descensos muy pronunciados en la recaudación del Estado, descensos que no estuvieron previstos en los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Como se ha dicho, los PGE son el instrumento donde el Gobierno plasma y estima la recaudación del año y esto le sirve como base para elaborar el ITE provisional que se utiliza en las entregas a cuenta que se transfieren a las EELL en ese mismo año.

Este fue el comportamiento de la recaudación tributaria del Estado realmente producida comparada con lo presupuestado en el periodo temporal considerado:

	Capítulos 1, 2 y 3 (millones de euros)		
	Presupuestos Generales del Estado	Recaudación tributaria (correspondiente al Estado)	
2006	119.635.988	130.126.548	8,8%
2007	137.150.676	146.270.603	6,6%
2008	146.895.300	114.082.922	-22,3%
2009	130.974.842	83.601.484	-36,2%
2010	110.276.927	111.824.385	1,4%
2011	94.765.663	88.905.101	-6,2%
2012	81.174.459	76.464.276	-5,8%
2013	111.239.434	98.869.976	-11,1%
2014	109.844.155	103.124.343	-6,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos Generales del Estado y los informes anuales de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)

Como puede observarse, las desviaciones en los años 2008 y 2009 fueron especialmente extraordinarias. La desviación del año 2008 podría entenderse como algo inesperado fruto de la irrupción de la crisis económica; pero la desviación de 2009 interpretamos que tuvo que ver más con un exceso de optimismo en las previsiones de las cuentas por parte del Gobierno.

Tras la exposición de lo ocurrido en años anteriores, podemos concluir afirmando que, tal y como está desarrollado el sistema actual de financiación de las EELL a través de la Participación en los tributos del Estado (PIE), la consecuencia de una crisis económica, y por ende de una reducción importante en los ingresos del Estado, será un descenso en los importes a percibir por las EELL en una doble vertiente:

- En el año inicial de la crisis: ocasionará una **liquidación negativa** que tendrá su efecto en el año $t+2$ y que obligará a una devolución de ingresos percibidos en el año t . En este caso, las previsiones oficiales del Estado para el año t no han tenido en cuenta la aparición súbita de una crisis como la actual, derivada de una emergencia sanitaria sin precedentes.
- Años posteriores: Por el efecto del importe a reintegrar (que se descuenta de las entregas a cuenta mensuales) junto a la progresiva recuperación de los ingresos estatales, habrá una **reducción de las entregas a cuenta** en los años siguientes hasta que se alcance los niveles de recaudación previos a la crisis (el intervalo temporal de estos años será mayor o menor en función de lo que tardemos en salir de la crisis económica). Si en estos años el Gobierno de la nación realiza correctamente las estimaciones de ingresos tributarios del Estado (teniendo en cuenta una lógica previsión a la baja y esperemos que una gradual subida) deben reducirse las entregas a cuenta pero no deberían aparecer más liquidaciones negativas.

4. LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO DEL AÑO 2020.

4.1. Entregas a cuenta en 2020.

Para comenzar a estimar qué va a ocurrir con la PIE del año 2020 lo primero será valorar si las entregas a cuenta de este año se actualizarán o no.

Recordemos que llevamos unos años en situación de prórroga de los PGE (a la fecha de este trabajo, mayo 2020, nos encontramos con presupuestos estatales prorrogados desde 2018). No obstante, el pasado ejercicio el Gobierno decidió actualizar a final de año el importe de las entregas a cuenta 2019 con la aplicación del Real Decreto-Ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se regulaba la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria.

Para el año 2020, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de enero de 2020 el Gobierno decidió que las entregas a cuenta de 2020 serían las de 2019 (incluyendo la actualización extraordinaria del citado Real Decreto-Ley 13/2019) quedando una posible actualización durante el año a expensas de unos nuevos PGE o, si esto no fuera posible, de una nueva actualización extraordinaria.

Ante una situación como la actual, inmersos en una crisis sanitaria de consecuencias todavía imprevisibles, en los albores de una crisis económica muy importante provocada por el confinamiento de la población y las restricciones impuestas al consumo, la producción y el tránsito de personas, es tremendamente difícil prever cual será la decisión del Gobierno respecto a la financiación local y más concretamente cuál será su postura acerca de las entregas a cuenta de 2020.

A la fecha de este trabajo desconocemos si se formularán y aprobarán unos nuevos presupuestos para 2020 pero no parece muy descabellado pensar que, con presupuestos o sin ellos, no se van a actualizar al alza los importes a recibir en 2020. Podría darse el caso de una actualización a la baja pero estimamos que la opción elegida por el Gobierno central será mantener las entregas a cuenta tal y como están formuladas para, en su caso, regularizar posteriormente en 2022 el exceso en los importes concedidos.

4.2. Liquidación de la PIE 2020 (varias hipótesis).

La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 está produciendo un profundo impacto en la economía española y en la mundial con indudables efectos negativos en las cuentas públicas. Además, este impacto está sujeto a una extrema incertidumbre que dificulta los ejercicios de previsión económica y fiscal.

Debemos hacer hincapié en el grado de incertidumbre en el que nos encontramos y en la dificultad para determinar la duración de la crisis sanitaria y el grado de normalización de la actividad económica que será posible alcanzar una vez se controle la epidemia. A lo anterior debemos sumar la ausencia de indicadores, modelos y referencias previas para estimar con una razonable fiabilidad el impacto económico de una crisis sanitaria como la actual.

No obstante, con la información y antecedentes expuestos en los epígrafes anteriores y con las previsiones que expondremos a continuación vamos a calcular una estimación -tanto para la ciudad de Málaga como para el conjunto de entidades locales- de la liquidación definitiva de la PIE 2020, liquidación que conoceremos oficialmente a mediados o finales del año 2022 cuando el Ministerio de Hacienda la publique.

Para realizar dicha estimación partiremos de unas **premisas iniciales** y aplicaremos varias **hipótesis al método de cálculo** que utiliza el Departamento de Estadísticas y Estudios del O. A. de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Málaga para prever las liquidaciones definitivas de la PIE (**resultados**).

Premisas de partida

- 1) Se mantienen las mismas entregas a cuenta iniciales en el año 2020, es decir ni se actualizan por PGE ni hay una actualización extraordinaria a final de año mediante Real Decreto-Ley.
- 2) Para simplificar los cálculos a la hora de realizar las estimaciones y no perder rigor en las mismas vamos a tener en cuenta solo la parte que se percibe del Fondo Complementario de Financiación¹ (que supone aproximadamente el 90% del total de la PIE) dejando fuera del cálculo lo que se recibe por la cesta de impuestos (10% sobre el total) ya que para la liquidación de ese último componente entran en juego otras variables de difícil cuantificación anticipada (índices de consumo, índices de población, recaudación por IRPF municipal, ...).

Hipótesis

Se va a considerar como información base para la formulación de hipótesis, el último informe que ha enviado el Gobierno (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital) a las instituciones europeas sobre la *Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 (APE)*. Por otro lado, vamos a tener muy en cuenta el Informe que sobre dicha APE ha publicado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) el pasado 6 de mayo de 2020. También se analizará la reciente información aparecida sobre previsiones macroeconómicas realizadas por entidades como FUNCAS (Fundación de Cajas de Ahorros) y Registro Economistas Asesores Fiscales (REAF).

El citado informe de la AIREF coincide con lo que hemos formulado en epígrafes anteriores al señalar que *“como consecuencia de que en 2020 los recursos que se prevé perciban las EELL no recogen el impacto del COVID-19, la liquidación correspondiente a los mismos a efectuar en 2022 será negativa a favor del Estado”*.

Por tanto, en función de la información disponible a la fecha, estas son las hipótesis que se han considerado:

Hipótesis 1. Previsión de los ingresos tributarios en 2020 realizada por el Gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021:

¹ El Fondo Complementario de Financiación incluye los importes que se reciben en la PIE por las compensaciones del Impuesto sobre Actividades Económicas.

- Descenso en la recaudación del IRPF (-2,4%), del IVA (-5,2%) y de los Impuestos Especiales (-6,7%).

Hipótesis 2. Previsión del Gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021:

- La estimación de impuestos percibidos por las Administraciones Públicas en términos de contabilidad nacional para el 2020 supone una caída de un 5,0%.

Hipótesis 3. Previsión de los ingresos tributarios 2020 realizado por la AIREF:

- Descenso en la recaudación del IRPF (-6,6%), del IVA (-10,8%) y de los Impuestos Especiales (-9,6%).

Hipótesis 4. Previsión de los ingresos tributarios 2020 realizado por la AIREF (escenario más adverso):

- Descenso en la recaudación del IRPF (-9,9%), del IVA (-15,6%) y de los Impuestos Especiales (-11,8%).

Hipótesis 5. Previsión del REAF:

- Descenso en el global de la recaudación tributaria para el año 2020 de 40.000 millones de euros en comparación con 2019 (-18,8%).

Hipótesis 6. Previsiones 2020-2021 de FUNCAS:

- Descenso en el global de la recaudación tributaria para el año 2020 de 56.600 millones de euros en comparación con 2019 (-26,6%).

Método de cálculo de la liquidación definitiva

Datos:

- Recaudación tributaria estatal (2004 y 2019).
- Entregas a cuenta correspondientes al año 2020.
- Importes del año base del Fondo Complementario de Financiación, de las compensaciones IAE y de la participación global del modelo de variables.

Cálculos:

- Estimación de la recaudación tributaria estatal 2020 según cada hipótesis.
- Estimación del ITE 2020/2004 y del ITE 2020/2006 (uno por cada hipótesis).
- Estimación de los importes bases (2004 y 2006) de las compensaciones IAE para el modelo de variables.

Resultados

Según los cálculos y estimaciones realizados en función de las distintas hipótesis utilizadas, la liquidación definitiva de la Participación en los Tributos del Estado (PIE) del año 2020 se presenta en el siguiente cuadro resumen. A este respecto recordar que las estimaciones tanto de Málaga como de las EELL del modelo cesión solo tienen en cuenta el Fondo Complementario de Financiación (incluyendo las compensaciones IAE), sin considerar la cesión de impuestos estatales.



	Liquidación definitiva PIE 2020 (millones de euros)					
	<i>Hipótesis 1</i>	<i>Hipótesis 2</i>	<i>Hipótesis 3</i>	<i>Hipótesis 4</i>	<i>Hipótesis 5</i>	<i>Hipótesis 6</i>
AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA	-3,79	-6,25	-14,91	-24,04	-38,97	-57,47
TOTAL AYUNTAMIENTOS (modelo cesión)	-107,12	-176,60	-421,22	-679,40	-1.101,21	-1.624,15
TOTAL DIPUTACIONES (modelo cesión)	-90,13	-148,60	-353,43	-571,67	-926,60	-1.366,63
TOTAL AYUNTAMIENTOS (modelo variables)	-79,81	-131,58	-313,84	-506,21	-820,49	-1.210,12

5. EFECTOS DE UNA LIQUIDACIÓN NEGATIVA SIGNIFICATIVA Y CONCLUSIONES SOBRE ESTE MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL.

Si se cumplen los peores pronósticos, el descalabro para las haciendas locales puede ser muy importante.

Algo similar ocurrió con las importantes liquidaciones negativas de 2008 y 2009 y ante el clamor de las EELL, especialmente desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el Gobierno tomó en su momento algunas medidas para atenuar el impacto de los reintegros (devoluciones de las EELL al Estado):

- Aplazamiento de un año de los reintegros correspondientes a la PIE 2008. Comenzaron en enero de 2011 (Artículo 91 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010).
- Fraccionamiento de los reintegros correspondientes a la PIE 2008 y PIE 2009. Se fraccionaron en 60 mensualidades (Artículo 91 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 y artículo 99 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, respectivamente).
- Ampliación del fraccionamiento para los reintegros pendientes de devolver de la PIE 2008 y 2009. Se pasó de 60 a 120 mensualidades, bajo el cumplimiento de algunos requisitos por parte de las EELL, a partir de enero de 2012 (Disposición final décima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012).
- Nueva ampliación del fraccionamiento para los reintegros pendientes de devolver de la PIE 2008 y 2009. Para aquellas EELL ya acogidas a la anterior ampliación se extiende el fraccionamiento de lo pendiente en otras 120 mensualidades más a partir de enero de 2015, cumpliendo unos determinados requisitos (Disposición adicional única de Real Decreto-ley 12/2014, de 12 de septiembre).

No sabemos si medidas similares (flexibilización en las devoluciones) u otras de índole financiera (fondos incondicionales y no reembolsables, ayudas al transporte, acceso al superávit, modificación temporal de la regla del gasto y la estabilidad presupuestaria, ...) se aplicarán en el futuro pero estamos seguros de que, si los importes de las liquidaciones negativas son significativos, los ayuntamientos volverán a pasar dificultades y necesitarán el apoyo y la ayuda de las instituciones jerárquicamente superiores, Estado y Comunidades Autónomas, para poder mantener la suficiencia financiera y el nivel de los servicios públicos que prestan, más aún en periodos de crisis económica en los que muy posiblemente también bajen algunos de sus ingresos propios. Si no, de nada habrá servido el esfuerzo presupuestario realizado en los últimos años.

Ante situaciones como la que estamos previendo, entendemos necesario concluir este trabajo dejando constancia de las debilidades que presenta el sistema de financiación local y algunas recomendaciones para su mejora.

En la configuración del modelo actual de PIE se trató de establecer un instrumento de financiación que no estuviese influenciado por decisiones políticas pero sí por la evolución del ciclo económico, dotándolo de una regla de evolución temporal y de automatismo en su cálculo basado en la evolución de los ingresos tributarios estatales (ITE). Con el paso del tiempo, se ha comprobado que este sistema sí se encuentra influenciado por decisiones políticas, por el comportamiento de otras administraciones como en lo relacionado con la financiación de las

Comunidades Autónomas (dado que los impuestos cedidos representan un porcentaje del montante de recaudación después de deducir los importes que corresponden a dichas Comunidades Autónomas), por las bonificaciones estatales que afecten a los impuestos estatales o por una mala estimación presupuestaria o previsión del Gobierno.

El principio de suficiencia debería equivaler a una garantía de financiación y no tanto a una dependencia de la política fiscal del Estado por lo que quizás habría que estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de evolución más estables para evitar distorsiones e incertidumbres y/o garantizar unos importes mínimos a percibir, como han recogido algunas de las propuestas realizadas en los últimos años por las EELL, que lamentablemente no han sido atendidas.

Por otro lado, este sistema de financiación local no es del todo transparente para conocer con la suficiente antelación las cantidades que formarán parte de los ingresos municipales, lo que demora la correcta elaboración presupuestaria municipal: baste citar ejemplos como el poco aclarado “coeficiente de homogeneización”, los opacos índices y coeficientes aplicados a los tributos cedidos para el cálculo de las liquidaciones, o las demoras en conocer alguna liquidación definitiva, como la de 2017; sin mencionar actualizaciones de los importes de la PIE sobrevenidas al final del ejercicio que impiden la planificación y ejecución del gasto en el que facilitarían incurrir.

Por su parte, las entregas a cuenta no garantizan que sean las definitivas y son habituales las devoluciones al Estado por desviaciones de cálculo ajenas al ámbito local. Todo ello ha producido un efecto muy perjudicial para las arcas municipales siendo tratadas las EELL como meros convidados de piedra en la financiación distribuida por el Estado.

Para terminar, tenemos que señalar que la situación actual es de tal incertidumbre que resulta inevitable tratar con una cierta reserva tanto las estimaciones propias realizadas en este trabajo como las previsiones del resto de instituciones consultadas que han puesto de manifiesto diferencias muy significativas. Es más que probable que desde el momento de la elaboración/publicación de este estudio sea necesaria alguna revisión posterior en función de la nueva información que vaya estando disponible y de los acontecimientos, económicos, políticos o sanitarios, que se vayan sucediendo.

Málaga, 15 de mayo de 2020